

Controle judicial do processo legislativo

Do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo

ENEIDA DESIREE SALGADO

EDUARDO BORGES ESPÍNOLA ARAÚJO

Resumo: O controle do processo legislativo é admitido pelo Supremo Tribunal Federal, cujo entendimento é firme quanto à possibilidade de parlamentares impetrarem Mandado de Segurança para proteger seu direito ao devido processo legislativo. Contudo, há divergência quanto às normas que podem ser analisadas judicialmente. O presente trabalho explora tanto os argumentos por um controle mais amplo quanto por um controle mais restrito sobre os trâmites parlamentares. A jurisprudência, no tocante à sindicabilidade das normas de regimentos internos das Casas legislativas, divide-se entre a corrente majoritária, que enquadra as controvérsias regimentais como matéria *interna corporis* insuscetíveis de exame judicial, e a corrente minoritária, que defende a sindicabilidade do regimento por estruturar o processo legislativo constitucional. À luz da doutrina, serão trazidas considerações críticas sobre o atual panorama do controle preventivo de constitucionalidade no Brasil.

Palavras-chave: Controle preventivo de constitucionalidade. Devido processo legislativo. Estatuto constitucional das minorias parlamentares.

Judicial control of the legislative process: from the minimalism to the guarantee of the due legislative procedure

Abstract: The control of the legislative process is admitted by the Federal Supreme Court, whose decisions are firm as to the possibility for parliamentarians to file a writ of mandamus to protect their right to due legislative process. However, there is disagreement as to the norms that can be analyzed judicially. The present work thus explores the arguments for a broader control and a more restricted control. The jurisprudence,

Recebido em 25/6/19

Aprovado em 14/8/19

regarding the syndicability of the regiments of legislative houses, is divided between a majority, which sees the regimental controversies as *interna corporis* matter, and a minority, that defends the syndicability of the regiments because they structure the constitutional legislative process. In the light of the doctrine, critical considerations will be offered over the current panorama of the preventive control of constitutionality in Brazil.

Keywords: Previous judicial review. Due legislative process. Constitutional estatute of parliamentary minorities.

1 Introdução

Em momentos de acirramento dos ânimos entre situação e oposição no Congresso Nacional, a exemplo do vivido no Brasil neste início do governo de Jair Bolsonaro, as discussões em torno do controle preventivo de constitucionalidade costumam voltar à tona. Atores políticos que perderam no processo legislativo para a maioria parlamentar encontram no Poder Judiciário um possível *veto point* para retardar, obstaculizar, criticar ou firmar posição contrária a determinada política pública com base em fundamentos legais ou estratégicos (TAYLOR, 2008, p. 10). Ainda que com chances não muito significativas de sucesso na demanda, os políticos buscam os tribunais não só por interesse nos resultados judiciais, mas também nos possíveis benefícios políticos.

Foi justamente no intuito de assegurar uma vitória política sem alcançar propriamente a vitória judicial que o então senador Rodrigo Rollemberg, ao lançar dúvidas sobre a efetividade e a constitucionalidade de uma política, impetrou o Mandado de Segurança (MS) nº 32.033/DF (BRASIL, 2013d) no Supremo Tribunal Federal (STF) e obteve do ministro Gilmar Mendes medida liminar a fim de suspender a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 4.470/2012 (BRASIL, 2012), que dificultava a criação de novas agremiações políticas, ao restringir seu acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. Parlamentares voltariam a se socorrer do STF por ocasião das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 182/2007 (BRASIL, 2007a) e nº 171/1993 (BRASIL, 1993a), que respectivamente tratavam da reforma política e da maioria penal.

A primeira vez que o STF enfrentou a questão do controle preventivo de constitucionalidade foi em agosto de 1980, com o Mandado de Segurança impetrado pelos então senadores Itamar Franco e Antonio

Canale contra ato da Mesa do Congresso Nacional. Suscitaram os impe-
trantes que seria inconstitucional o mero trâmite das PECs nº 51/1980
e nº 52/1980 (BRASIL, 1980a, 1980b), bem como da Emenda nº 3,
cujo mérito era a prorrogação do mandato de prefeitos, vice-prefeitos
e vereadores. Assim como a Constituição da República Federativa do
Brasil (CRFB) (BRASIL, [2019a]), a Constituição de 1969 (BRASIL,
[1985b]), responsável por atribuir nova redação à Constituição de 1967¹
(BRASIL, [1985a]), vedava a deliberação de PECs tendentes a abolir
cláusulas pétreas – no caso da Carta de 1969, a Federação e a República,
na forma do art. 47, § 1º.

O julgamento do Mandado de Segurança nº 20.257/DF (BRASIL,
1980c), sob relatoria do ministro Décio Miranda, abriu caminho na ju-
risprudência do STF para a admissibilidade desse remédio constitucional
como instrumento jurídico apto a provocar o exame judicial preventivo
do processo legislativo. Mas não coube ao relator apresentar os argumen-
tos que inaugurariam a jurisprudência. Ao contrário de seus pares, que
decidiram ou pela impossibilidade jurídica do pedido, em virtude de o
controle jurisdicional incidir *a posteriori*, ou pela prejudicialidade do
writ, devido à deliberação e promulgação das propostas pelo Congresso
Nacional, o ministro Moreira Alves frisou em seu voto-vista que a regra
constitucional vedava a própria deliberação da PEC.

Tipicamente, a tramitação de projeto de lei ou de PEC não poderia
ser suspensa sob o argumento de que o conteúdo viola princípio consti-
tucional. Para o ministro Moreira Alves, somente se configuraria violação
na hipótese da posterior aprovação da proposta ou do projeto. “Antes
disso, nem o Presidente da Casa do Congresso [Senado Federal], ou
deste [Congresso Nacional], nem a Mesa, nem o Poder Legislativo estão
praticando qualquer inconstitucionalidade, mas estão, sim, exercitando
seus poderes constitucionais referentes ao processamento da lei em geral”
(BRASIL, 1980c, p. 337-338).

Entretanto, a proibição então imposta pelo art. 47 da Constituição
de 1969, em seu § 1º, dirigia-se à própria apresentação e deliberação da
proposta. Nesse sentido, concluiu que em tese haveria inconstituciona-
lidade “porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a

¹ É necessário ressaltar quão delicado é denominar Constituição o conjunto de leis
instituído em 1967 pelo Congresso Nacional, sob os auspícios do general Humberto de
Alencar Castelo Branco, que exercia *de fato* os poderes da Presidência da República. Ressalva
Bonavides (1985, p. 204) que, “órgão apenas tolerado mas indefeso, com sua composição
representativa mutilada pelas cassações revolucionárias, o Congresso Nacional fez a obra
constituente de 67 em clima de desconfiança política e repressão social, obedecendo a prazos
que lhe foram prefixados no ato convocatório por uma vontade estranha e ilegítima, qual
era então a vontade do Executivo revolucionário, convertendo-se assim em coautor, por
outorga, conforme dissemos, do efêmero texto de 1967”. O texto “constitucional” de 1967
é posteriormente reescrito pela Constituição de 1969.

Constituição” (BRASIL, 1980c, p. 312). O ministro, porém, negou provimento ao *writ* por entender improcedente a fundamentação na medida em que a emenda somente prorrogou os mandatos eletivos por um breve período para fazer coincidir as eleições em todos os entes federados.

Embora tenha sido voto-*vista* na ocasião do julgamento do MS nº 20.257/DF, o voto de Moreira Alves abriu a divergência necessária à posterior afirmação da jurisprudência sobre a admissibilidade do Mandado de Segurança na defesa do direito do parlamentar de abster-se de participar de processo legislativo vedado *per se* pela Constituição. É certo que é livre o exercício do mandato, desde que observados os preceitos constitucionais (SALGADO, 2015, p. 74). No Parlamento plural e deliberativo desenhado pela Constituição, há limites formais, materiais e circunstanciais que condicionam o rito legislativo, a fim de que a deliberação sobre valores possa levar a uma conclusão sobre as expectativas do constituinte “para orientar a negociação em torno da condição das políticas públicas e realizar, enfim, a interseção entre os planos do ser e do dever-ser, concretizando os ideais e aspirações que dão ensejo à formação do Estado” (CARVALHO, 2002, p. 64), pelo que sua observância constitui direito líquido e certo do parlamentar apto a ser tutelado pelo poder Judiciário.

O presente trabalho explora, inicialmente, a jurisprudência do STF em relação ao exame judicial dos trabalhos legislativos do Parlamento. Depois, são apresentadas críticas da doutrina à jurisprudência da Corte, principalmente sobre a restrição da legitimidade ativa do Mandado de Segurança apenas a congressistas e sobre o não conhecimento judicial de afronta às regras dos regimentos internos das Casas legislativas. Ao fim, para afirmar a imprescindibilidade do controle de constitucionalidade sobre o processo

legislativo, são apresentadas considerações críticas acerca desse controle, cuja finalidade seria garantir a aplicação dos regimentos internos.

2 O controle judicial preventivo

Quando decidiu o célebre caso de *Marbury v. Madison*, o então presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos assim declarou: “É enfaticamente a competência e o dever do Poder Judiciário dizer o que a lei é” (UNITED STATES, 1803, tradução nossa). Contudo, John Marshall referiu-se a “departamento judiciário”, em aberta referência ao sistema departamentalista de revisão judicial vigente à época, quando cada Poder seria responsável por aferir a constitucionalidade de atos dos demais Poderes caso pudessem ou viessem a interferir sobre seu adequado funcionamento (TUSHNET, 2003, p. 2.782). Portanto, em *Marbury v. Madison*, a Corte pronunciou-se apenas porque a questão de fundo apresentada era a indevida interferência do Poder Legislativo na distribuição de competências dentro do Poder Judiciário mediante o Judiciary Act de 1789 – na visão do próprio Poder Judiciário.

Nesse sentido, em que pese a posterior superação do modelo departamentalista rumo a um modelo forte de revisão judicial, em que o Poder Judiciário evocaria para si a competência de revelar com exclusividade a lei constitucional (TUSHNET, 2003, p. 2.782), seria inconcebível o Poder Judiciário interferir na atividade legiferante do Poder Legislativo, em homenagem aos princípios da separação e da harmonia entre os Poderes. Como a tradição consagrou, o *judicial review* só poderia ocorrer *a posteriori*, quando a lei já integraria o ordenamento jurídico, sendo afastada qualquer intervenção anterior do Poder Judiciário. O controle preventivo foi concebido em um segundo momento, à luz de um novo paradigma de separação de Poderes

que dispensa ao Poder Judiciário maior proeminência sob o discurso de “ativismo judicial”. Ao contrário do controle repressivo, cuja incidência é *a posteriori*, o controle preventivo incide já no processo legislativo, enquanto o projeto de lei ou a proposta de emenda ainda são objeto de deliberação para votação e promulgação pelo Poder Legislativo no rito delineado no texto constitucional e pormenorizado nos regimentos internos.

O controle judicial preventivo de constitucionalidade é exercido pelas Cortes de alguns países europeus, a exemplo da França, Alemanha, Itália e Portugal (PEREIRA, 2012, p. 108). No primeiro, há controle preventivo obrigatório pelo Conselho Constitucional das *lois organiques* e dos regulamentos internos das Casas legislativas. Se provocado pelo presidente da República, primeiro-ministro, presidente da Assembleia Nacional, presidente do Senado, por 60 deputados ou senadores, a Corte manifesta-se sobre um projeto de lei em particular, com exceção das *lois référendaires* e das leis de revisão constitucional. Na Áustria, a Corte Constitucional poderá ser instada pelo Governo Federal ou pelo Governo de um *Land* a manifestar-se sobre a constitucionalidade de um ato legislativo ou administrativo a fim de preservar as respectivas competências. Em Portugal, por sua vez, realiza-se a pronúncia sobre a inconstitucionalidade de “normas ainda imperfeitas” contidas em tratados internacionais, atos legislativos e atos administrativos. Por fim, a Corte Constitucional da Alemanha realiza controle prévio em caso de lei de aprovação de tratado, de litígio entre órgãos constitucionais e de entrada em vigor da lei.

No Brasil, mesmo sem interferir nas atividades legiferantes do Congresso Nacional a fim de suspender em definitivo a tramitação de projeto de lei ou de PEC, o STF deixou de conceber o controle preventivo somente nos termos materiais do art. 60, § 4º, da CRFB, para fazê-lo mediante os procedimentos delineados pelos arts. 59 e 60, responsáveis por fixar as diretrizes do processo legislativo constitucional. No julgamento do MS nº 32.033/DF (BRASIL, 2013d, p. [2]), prevaleceu o entendimento de que o controle preventivo é legítimo quando “o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa”. Ao mesmo tempo em que reputou legítimo o controle preventivo com base nos parâmetros constitucionais do processo legislativo, a maioria dos integrantes da Corte rejeitou a possibilidade de uma fiscalização material, atenta ao conteúdo da proposta ou do projeto.

Todavia, quanto às normas responsáveis pela estruturação e pela implementação do processo legislativo dentro das Casas legislativas, há ainda um debate: violações às normas dos Regimentos Internos são suscetíveis de análise pelo STF? Uma corrente amplamente majoritária rejeita o exame preventivo de normas regimentais. Os conflitos que envolvam a

interpretação e a aplicação dos regimentos devem ser resolvidos no âmbito das Casas, ainda que subjacentes a essas questões estejam possíveis violações constitucionais. Por outro lado, surgiu uma corrente minoritária que aceita a judicialização das normas regimentais.

A fim de delinear cada uma das correntes, foram selecionados mandados de segurança julgados pelo STF em diferentes períodos para uma análise dos principais argumentos utilizados pelos ministros da Corte no exercício – ou não – do controle preventivo de constitucionalidade.

2.1 A jurisprudência majoritária do STF

O cabimento de MS para resguardar o direito líquido e certo de parlamentares ao devido processo legislativo foi admitido, pela primeira vez, no voto-vista do ministro Moreira Alves no MS nº 20.257/DF. Ainda que conhecido o mandado, denegou-se a segurança “por ser manifesta a improcedência de sua fundamentação” (BRASIL, 1980c, p. 339). Nenhuma das PECs impugnadas violaria a cláusula pétrea da República, que somente pressuporia serem os mandatos periódicos. A prorrogação dos mandatos eletivos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores de dois para quatro anos, de forma que os pleitos e mandatos nos três níveis federativos coincidissem, não importaria em mandatos eternos ou abriria caminho a infinitas prorrogações. Uma vez que não fora desrespeitada qualquer cláusula pétrea, não estavam diante do Supremo propostas cujo trâmite fosse de antemão proibido pela Constituição.

Depois de 1988, 16 deputados federais impetraram contra ato do presidente da Câmara dos Deputados o MS nº 22.503/DF (BRASIL, 1996), sob o argumento de violação ao § 5º do art. 60 da CRFB² e ao inc. VI do art. 163 do Regimento Interno da Câmara³. O substitutivo do relator da PEC nº 33-A (BRASIL, 1995), que dispunha sobre o Sistema de Previdência Social, teria sido rejeitado pelo Plenário da Casa em 6 de março de 1995. Nessa oportunidade, designou-se como novo relator da PEC o então deputado Michel Temer, que, posteriormente, declarou ser autor da Emenda Aglutinativa nº 6. Dessa forma, “o vício estaria consubstanciado na coincidência entre a autoria e a relatoria da emenda” (BRASIL, 1996, p. 389). Argumentava-se também que a emenda aglutinativa de Michel Temer incluía dispositivos do substitutivo então rejeitado e que a indicação das emendas aglutinadas relativas à transação não fora conduzida corretamente.

²“§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL, [2019a]).

³“Art. 163. Consideram-se prejudicados [...]. VI – a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada” (BRASIL, 1989).

Vencedores, os ministros Maurício Corrêa, Francisco Rezek, Moreira Alves e Néri da Silveira convergiram para o não conhecimento de violações às regras regimentais da Câmara pelo Poder Judiciário. Em curto voto, o ministro Maurício Corrêa conheceu do *writ* apenas o que dizia respeito à violação do art. 60, § 5º, da CRFB. Por sua vez, as violações ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados não foram conhecidas pelo ministro Maurício Corrêa nem pelo ministro Francisco Rezek, cujo voto alinhou-se com o entendimento de que as matérias *interna corporis* não escapariam do Direito, mas sim da análise judiciária. Afirmou o ministro que os regimentos internos “são normas que, uma vez observada a Constituição Federal, as casas do Congresso elaboram para reger a liturgia do seu trabalho no cotidiano” (BRASIL, 1996, p. 444). Assim, as divergências em torno das regras constitucionais poderão ser discutidas em juízo, ao passo que as divergências em torno de regras regimentais serão resolvidas apenas no âmbito do Poder Legislativo. De modo semelhante, os ministros Néri da Silveira e Moreira Alves consideraram que a interpretação e a aplicação das normas regimentais eram matéria *interna corporis* – infensas, portanto, ao exame judicial.

O ministro Francisco Rezek firmou igual entendimento no MS nº 20.471/DF (BRASIL, 1984), impetrado por Airton Sandoval Santana, deputado federal, contra decisão do presidente do Senado Federal que inviabilizou a apreciação pelo Congresso de PEC de sua autoria. Baseando-se apenas em regra do Regimento Comum do Congresso Nacional, pretendia que a Mesa do Congresso apresentasse a proposta para apreciação conjunta. Mas o ministro Francisco Rezek sequer conheceu do pedido de segurança, uma vez que ausente questão constitucional. Nesse sentido, decidiu que “hipotético abuso de poder por parte de dirigente de Casa do Congresso, em tema regimental, quedaria

circunscrito no terreno da responsabilidade política que tem ele ante seus pares” (BRASIL, 1984, p. 49).

Diante da forte resistência do STF em conhecer dos mandados quando fundados em violação a dispositivo regimental, os parlamentares e os respectivos patronos passaram a fundamentar seus *writs* exclusivamente em normas constitucionais a fim de driblar o obstáculo da doutrina da matéria *interna corporis*. Nessa estratégia, dos dispositivos regimentais imediatamente contrariados foram extraídos, ou melhor, foram deduzidos os dispositivos constitucionais que seriam contrariados.

Assim foi feito, por exemplo, no MS nº 33.630/DF (BRASIL, 2015), impetrado por 61 deputados contra ato do presidente da Câmara dos Deputados de colocar em votação a Emenda Aglutinativa nº 28 à PEC nº 182/2007, não obstante a rejeição da Emenda Aglutinativa nº 22/2017 – ambas sobre financiamento privado de campanhas. Em que pese o esforço dos impetrantes em apresentar a controvérsia apenas em termos de violação ao art. 60 da CRFB, a natureza *interna corporis* do Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi um dos óbices evocados pela ministra Rosa Weber ao indeferir a medida liminar. A seu ver, a discussão sobre a aglutinação de proposições normativas de tema idêntico diria respeito a “devido processo, à correta concatenação desses atos”. Seria, portanto, uma questão de processo legislativo e nada mais.

Após admitir a legitimidade do controle prévio de constitucionalidade pelo Poder Judiciário de “determinada sequência de atos durante certo processo legislativo tendente à elaboração de uma das espécies normativas primárias, uma vez que é a própria Constituição Federal que, com riqueza de detalhes, prevê as normas básicas e obrigatórias do devido processo legislativo (CF, arts. 59 a 69)” (BRASIL, 2017), o ministro Alexandre de Moraes excepcionou a compe-

tência do STF para conhecer de questões envolvendo a interpretação de normas regimentais. A seu ver, em decisão no MS nº 34.562/DF, cabe ao Congresso Nacional decidir qual o verdadeiro significado por detrás das normas regimentais. Ao final de sua decisão, o ministro terminou concedendo a ordem, confirmando assim a decisão liminar que fora deferida pelo ministro Barroso com fundamento na possível violação ao art. 58, § 2º, I, da CRFB.

Não é apenas em relação à atividade legislante, à produção de normas jurídicas primárias que o Supremo faz valer a doutrina *interna corporis*. Em 2009, por exemplo, senadores impetraram MS para questionar a decisão da Mesa Diretora em não receber recurso contra o arquivamento de representações ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Amparando-se na CRFB, nos arts. 55, § 2º⁴, e 58, § 2º, I⁵, o MS nº 28.213/DF (BRASIL, 2009) pedia a anulação da decisão da Mesa Diretora e o julgamento do recurso pelo Plenário.

Sob relatoria do ministro Eros Grau, a decisão afirmou taxativamente que as “questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria *interna corporis*, da alçada exclusiva da respectiva casa” (BRASIL, 2009). Não obstante o MS argumentasse em termos constitucionais, o voto do relator valeu-se da ausência de previsão expressa, no Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, de recurso ao Plenário contra decisão que determine a inadmissibilidade de representação ou denúncia contra senador. Assim, devido ao princípio constitucional da separação de Poderes, subjacente à questão *interna corporis*, afirmou o ministro que essa controvérsia seria insuscetível de apreciação pelo Judiciário, sendo negado por unanimidade o seguimento ao MS nº 28.213/DF.

Semelhante controvérsia fora apreciada pelo STF seis anos antes, no MS nº 24.356/DF. O *writ* impetrado pelo deputado Eduardo Werneck contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados e de seu presidente, consubstanciado no arquivamento de denúncia, sequer chegou a ser conhecido pelo Pleno, sob o mesmo argumento de que, “se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo” (BRASIL, 2003, p. 319).

⁴“§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (BRASIL, [2019a]).

⁵“§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa” (BRASIL, [2019a]).

É exatamente esse o posicionamento da ampla maioria dos ministros do STF: cabe exclusivamente à Casa legislativa dirimir as controvérsias em torno da interpretação e da aplicação das normas regimentais que estruturam o processo legislativo constitucional.

2.2 A jurisprudência minoritária do STF

A análise de Del Negri (2011, p. 96) das decisões da Corte no exercício do controle preventivo levou a duas conclusões – uma óbvia e outra surpreendente:

No campo das obviedades, está uma série de decisões que, a bem dizer, são aproveitamentos de decisões antigas do tribunal no sentido de negar a ressignificação de projetos de lei, no Judiciário, pelo entendimento de que o assunto é de competência *interna corporis*. No campo das surpresas, verifica-se que pós-88 alguns Ministros apresentaram uma compreensão de um Direito Democrático de forma que a decisão *interna corporis* fosse desafiada.

Em contraponto à corrente majoritária do STF, surgiu, depois da CRFB, uma corrente minoritária que conhece das alegadas ofensas às regras regimentais para avançar sobre as matérias anteriormente consideradas como de natureza *interna corporis*. Contudo, é tarefa difícil encontrar votos em que a segurança seria concedida com base nas normas de regimento interno, o que demonstra que essa compreensão por ora tem um efeito mais simbólico do que prático.

Impetrado pelo deputado Alessandro Molon, o MS nº 31.816/DF (BRASIL, 2013c) insurgia-se contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que acolheu requerimento de urgência para a apreciação do veto presidencial ao Projeto de Lei nº 2.565/2011 (BRASIL, 2011), responsável pelas novas regras de distribuição dos *royalties* arrecadados da exploração de petróleo, gás natural e afins entre os entes federados. A Casa, mesmo com três mil vetos pendentes de análise, decidiu ser prioritária a apreciação do veto nº 38/2012. Para o parlamentar, o Congresso não só violara a CRFB, nos §§ 4º e 6º do art. 66, e o estatuto constitucional das minorias parlamentares, como também violara o Regimento Comum do Congresso Nacional em diversos pontos, ao permitir, por exemplo, a apreciação de matéria não prevista na ordem do dia e ao aplicar subsidiariamente o Regimento do Senado Federal, em vez do Regimento da Câmara dos Deputados, diante das lacunas do Regimento do Congresso Nacional.

Ainda que revertida em sede de agravo regimental, mantendo-se firme a jurisprudência do Tribunal pela natureza *interna corporis* das controvérsias regimentais, a decisão liminar do ministro Luiz Fux teceu

importantes considerações sobre a natureza dos regimentos internos das Casas legislativas, apresentando quatro razões substantivas “para não se transigir com este entendimento ortodoxo [de matérias *interna corporis*] e, conseqüentemente, encampar um elastério no controle jurisdicional nas questões jurídicas porventura existentes nas vísceras de cada Poder” (BRASIL, 2016b).

Primeiro, a seu ver, as disposições regimentais são normas de natureza jurídica dotadas de imperatividade e vinculância. Assim, sua obrigatoriedade autoriza a resposta pelo Poder Judiciário. Segundo, cabe a regimentos internos estruturar as normas constitucionais sobre processo legislativo, que nada mais fixam do que diretrizes genéricas ao legislador. Com isso, a definição das normas reguladoras das atividades legislativas pelos parlamentares constitui um exercício de autolimitação voluntária e de pré-compromisso para com a disciplina interna dos trabalhos legiferantes, impondo-se aos parlamentares o dever de observância. Em terceiro lugar, os regimentos são necessários como regras impessoais que asseguram previsibilidade e segurança às minorias parlamentares que, dessa forma, podem conhecer e participar da deliberação. A última razão é “de cidadania”: a observação das regras regimentais é indispensável ao pluralismo exigido pela Constituição e é necessário à legitimação do processo de elaboração das leis.

Curiosamente, em acórdão depois proferido pela Segunda Turma do Supremo nos autos do MS nº 31.951/DF (BRASIL, 2014), o ministro Luiz Fux parece ter revisto seu entendimento sobre a sindicabilidade das normas regimentais. Nesse *writ*, impetrado pelo deputado Jean Willys, suscitava-se tanto violação ao art. 58 da CRFB quanto ao art. 48 do Regimento da Câmara dos Deputados, consistente na realização de reunião fechada da Comissão de Direitos Humanos e Minorias para a eleição da sua presidência. Primeiro, ao negar monocraticamente seguimento ao MS e, depois, ao negar provimento ao agravo contra sua decisão (BRASIL, 2016a), o ministro aduziu que a controvérsia seria restrita à interpretação de normas regimentais; portanto, deveria ser resolvida no âmbito do próprio Poder Legislativo. Nem sequer foi feita distinção entre, por exemplo, a disciplina regimental das atividades das comissões temáticas e a disciplina regimental do processo legislativo propriamente dito.

De toda forma, na exposição de suas razões no MS nº 31.816/DF, o ministro Luiz Fux traz excerto do voto proferido pelo ministro Marco Aurélio no MS nº 22.503/DF. Como relator, Marco Aurélio concluiu que, se a questão levantada nos autos fosse considerada matéria *interna corporis*, o Poder Legislativo cairia em autofagia. Ler a controvérsia como matéria *interna corporis* afastaria a normalidade democrática subjacente ao direito de acesso ao Poder Judiciário (BRASIL, 1996). Os participan-

tes do trabalho legiferante têm o direito público subjetivo de respeito às normas procedimentais em vigor, tenham ou não estatura constitucional. Ao assegurar seu cumprimento, o Tribunal está no exercício daquele que é seu papel precípuo: guardar a Constituição. A garantia do respeito ao rito contribuiu para a manutenção do Estado Democrático de Direito instituído pela CRFB. Do contrário, os “Deputados que formaram em corrente minoritária somente podem vir a se lamentar” (BRASIL, 1996, p. 411), uma vez que reconhecer tais matérias como *interna corporis* teria o condão de elevar a maioria a “soberano absoluto”, facultando a decisão de respeitar o processo legislativo.

Foi igualmente vencido o ministro Marco Aurélio no MS nº 21.754/DF (BRASIL, 1993c), em sede de agravo regimental. Deputados impetraram o *writ* contra a negativa da Mesa do Congresso Nacional de apresentar as notas taquigráficas e as gravações da 47ª sessão extraordinária do Congresso, cuja finalidade era ler o Projeto de Resolução nº 3/1993 (BRASIL, 1993b), sobre os trabalhos de revisão constitucional. Alegou-se que a sessão, adiada em 30 minutos a fim de obter quórum, foi reaberta pela Mesa ainda que não alcançado o quórum mínimo determinado pelo art. 48 do Regimento: 1/6 dos membros de cada Casa. O ministro Marco Aurélio, que já havia concedido medida cautelar, afastou o teor *interna corporis* da questão impugnada sob a justificativa de competir ao Poder Judiciário conhecer das transgressões ao Regimento, que nada mais é do que um diploma que encerra em si normas.

Curiosamente, vale dizer que a jurisprudência do STF não abriga controvérsias quanto à possibilidade de o Judiciário intervir nas atividades do Legislativo em proteção ao estatuto constitucional de minorias parlamentares. Assim o fez no MS nº 24.831/DF e no MS nº 26.441/DF (BRASIL, 2005, 2007b), ambos relatados pelo ministro Celso de Mello e impetrados por congressistas de oposição a fim de assegurar a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – respectivamente, a CPI dos Bingos e a CPI do “Apagão Aéreo”. Em razão das manobras dos congressistas do governo para inviabilizar sua instauração, ainda que observados os requisitos previstos pelo § 3º do art. 58 da CRFB⁶, a minoria parlamentar socorreu-se do Supremo, que concedeu a segurança em ambas as oportunidades para que fossem adotadas providências suficientes para a instalação e o funcionamento da Comissão. Assim, “a estrita observância

⁶“§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (BRASIL, [2019a]).

dos direitos e garantias, notadamente quando se alegar, como se sustenta na espécie, transgressão ao estatuto constitucional das minorias parlamentares, traduz fato de legitimação da atividade estatal. [O] dever de obediência ao regime da lei e da Constituição se impõe a todos” (BRASIL, 2007b, p. 333). Todavia, com exceção da corrente realmente minoritária, a disposição em fiscalizar as atípicas atividades investigatórias do Congresso não encontra correlação nas típicas atividades legislativas do Congresso por força da “concepção [prevalente] desjuridicizante do processo legislativo, o qual é reduzido a sua dimensão político-deliberativa” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 108).

3 As críticas doutrinárias ao controle judicial (não) exercido pelo STF

A concessão de liminar pelo ministro Gilmar Mendes no MS nº 32.033/DF, suspendendo o trâmite do PLC nº 14/2013 (BRASIL, 2013a), que tratava de questões partidárias, foi objeto de díspares interpretações. Para Teles Filho (2013), não existiria razão alguma para alarde, uma vez que “tanto a impetração quanto a decisão inserem-se perfeitamente na tradição brasileira”. Por outro lado, Silva (2013) alegou que “é algo que parece não ter paralelo na história do STF e na experiência internacional”. Por não haver espaço neste trabalho para a análise das críticas formuladas a casos particulares em que a Corte exerceu o controle judicial preventivo, é importante abstrair censuras pontuais e direcioná-las ao próprio fenômeno do controle preventivo.

Apreciações de duas naturezas serão apresentadas. Em primeiro lugar, sobre o entendimento do STF de que somente parlamentares detêm a legitimidade ativa para impetrar Mandado de Segurança a fim de impugnar o processo legislativo. Trata-se de crítica voltada ao aspecto

procedimental. Em segundo lugar, a crítica à posição majoritária que afasta da jurisdição da Corte afronta a regimento interno – crítica de natureza material. Ao fim, ambas as posições apresentam a mesma conclusão: defesa da ampliação do escopo do controle judicial preventivo, seja em sua forma, seja em seu conteúdo.

3.1 O controle preventivo judicial e o “dever de cidadania”

José Paulo Coutinho de Arruda impetrou o MS nº 23.087/SP (BRASIL, 1998) contra ato do presidente do Senado Federal e do presidente da Câmara dos Deputados. Ainda que fosse devidamente intimado, o impetrante não realizou o preparo do processo, como determinado pelo art. 57, *caput*, do Regimento Interno do STF (BRASIL, 2019b). Assim, o Mandado de Segurança nem sequer foi distribuído, tendo sido arquivado por decisão do ministro Celso de Mello, então presidente do STF.

O fundamento para o indeferimento do pedido foi a ausência de preparo. Porém, o ministro Celso de Mello avançou na questão acerca da legitimidade ativa *ad causam* do impetrante: João Arruda não era parlamentar, mas apenas “cidadão comum”. Os debates sobre constitucionalidade travados no correr da atividade legiferante, tanto de proposta de emenda quanto de projeto de lei, segundo o ministro, só poderão ser suscitados em juízo por integrantes do Congresso Nacional, a quem é atribuído o direito público subjetivo à observância da disciplina jurídica imposta pela Constituição na elaboração das espécies normativas.

São necessárias duas observações: primeiro, o ministro, ao menos nessa decisão, silencia sobre a possibilidade de o direito líquido e certo abarcar a observância de normas regimentais; segundo, para ressaltar que é conferida a congressista a prerrogativa de impugnar o rito

legislativo na sua respectiva Casa legislativa. Assim, o deputado poderá questionar trâmite na Câmara dos Deputados, e o senador, no Senado. De toda forma, conforme a decisão do MS nº 23.087/SP, a razão de ser da legitimidade ativa *ad causam* dos congressistas reside no fato de que

[o] parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no plano material ou formal, a atividade de positivação das emendas à Constituição ou das regras legais (BRASIL, 1998).

É privativo do parlamentar o direito de não ver submetida à deliberação a proposta ou o projeto contrários a cláusula pétrea. Não é lícito ao cidadão, sob o argumento de potencial destinatário da futura emenda à Constituição, investir-se na posição de parte interessada no controle prévio. O particular não tem direito público subjetivo de fiscalização do processo legislativo e muito menos direito líquido e certo, que é pressuposto do *writ*, em razão de não sofrer nenhum efeito de norma ainda em elaboração. A ausência da prerrogativa parlamentar desqualificaria o cidadão para buscar prestação jurisdicional a fim de resguardar os postulados constitucionais no procedimento de elaboração das normas.

Quando promulgada a Lei nº 9.882/1999 (BRASIL, [2001]), que regulamenta a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a jurisprudência do STF era pacífica acerca da legitimidade ativa privativa de deputado e senador para propositura de Mandado de Segurança preventivo. Entretanto, merece análise o art. 1º do Projeto de Lei nº 2.872/1997 (BRASIL, 1997, p. 11.910), da deputada Sandra Starling, vetado pela Presidência da República:

Art. 1º Caberá reclamação de parte interessada ao Supremo Tribunal Federal mediante pedido de um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quando ocorrer descumprimento de preceito fundamental do texto constitucional, em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou comum, no processo legislativo de elaboração de normas previstas no art. 59 da Constituição.

Como justificativa, a deputada apontou para a superação do paradigma de um controle judicial restrito a lei promulgada e para a progressiva aceitação do controle judicial incidental sobre o processo legislativo. O projeto previa como exigência o pedido de um décimo de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal – “para que não haja uma ruptura com a partição do poder, requisito de funcionalidade do

Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1997, p. 11.910). Na Comissão de Constituição e Justiça, foi oferecido um substitutivo pelo relator, deputado Prisco Viana. Preservada a idoneidade da arguição para impugnar a interpretação ou a aplicação dos regimentos das Casas legislativas e do Congresso Nacional, o mérito do substitutivo seria ampliar a legitimidade da arguição para qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato de Poder Público – fosse ou não parlamentar. Assim, poderiam cidadãos comuns interpor a arguição quando violada norma regimental durante os trabalhos legislativos. Mas, quando submetido à sanção presidencial, o veto foi aposto justamente sobre esse inciso por razão de inconstitucionalidade.

O veto ao inc. II do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.882/1999 deu-se por não estar autorizada ao STF a intervenção ilimitada e genérica em questões de interpretação e aplicação dos regimentos das Casas legislativas. A fiscalização “no âmbito das normas constantes de regimentos internos do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais” (BRASIL, 1999). Por sua vez, o inc. II do art. 2º foi recusado em razão de ter instituído instrumento de acesso “direto, irrestrito e individual”, incompatível com o modelo concentrado de controle de constitucionalidade. Argumentou-se que a não exigência de maior qualificação ao proponente da arguição e a abstração do objeto impugnado culminariam em elevado número de feitos submetidos à apreciação do Tribunal, “sem a correlata exigência de relevância social e consistência jurídica das arguições propostas” (BRASIL, 1999). Nesse sentido, supõe-se que os agentes já autorizados pelo art. 103 da CRFB a manusear as ações de controle concentrado têm o condão de tornar desnecessária e ineficiente a admissão de um instrumento irrestrito e individual, cujo reflexo seria apenas o excesso de causas submetidas à Corte.

Para Del Negri (2011, p. 111), o veto da Presidência apenas chancelou o posicionamento do STF pelo descabimento do controle quando violadas normas dos regimentos internos das Casas legislativas, confirmando o “princípio de uma separação de funções às avessas, se analisada em face dos direitos constitucionais mínimos de produção legitimadora-legislativa devida a toda sociedade autorizada pelos atributos constitucionais de exercício da cidadania”. Assim, apresenta-se como alternativa a assegurar o direito do cidadão ao devido processo legislativo o Mandado de Segurança coletivo, que poderá ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade classista ou associação⁷, cujos integrantes teriam direito líquido e certo de não serem desrespeitados por projeto de lei que afronte seus direitos fundamentais.

A crítica de Bernardes Júnior (2009) revela-se mais contundente por voltar-se ao fundamento da legitimidade ativa privativa de parlamentares, a saber, a concepção privatística do mandato parlamentar. Amparado pelas ideias de Marcelo Cattoni, afirma que às regras de regimentos internos cabe estruturar um processo legislativo democrático e institucionalizar as “formas discursivas e negociais que, sob as condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica – pública e privada – dos cidadãos” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 121). Não circunscrita aos direitos das minorias parlamentares ou às condições do exercício de mandato, a questão diz respeito à própria cidadania. A ampliação de legitimados alimentaria o processo de politização da sociedade, que passaria a dispor de meios para interferir no processo de deliberação política rumo à construção da “so-

⁷ Agentes autorizados pelo art. 21 da Lei nº 12.016/2009 (BRASIL, [2018]).

cidade aberta de intérpretes da Constituição” (HÄBERLE, 1997).

Porém, a Corte mantém-se firme quanto ao monopólio dos congressistas sobre a legitimidade ativa, revelando uma concepção privatística do mandato parlamentar – ao menos em relação à legitimidade ativa *ad causam*, considerando-se que, ao decidir sobre a fidelidade partidária nos MSs nºs 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF (BRASIL, 2007c, 2007d, 2007e), a Corte entendeu ser o partido titular do mandato. De toda forma, no presente caso, tal concepção importa a privatização do processo de fixação do sentido constitucional e do direito de questionar em juízo o rito legislativo, com “atribuição de exclusividade do corpo legislativo para interpretar normas integrantes do bloco de constitucionalidade, como são as disposições regimentais referentes ao procedimento de criação de normas jurídicas” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 121).

3.2 A estruturação do processo legislativo constitucional

Não é difícil encontrar críticas doutrinárias à posição majoritária do STF de não reconhecer litígios fundados tão somente em dispositivos ou em interpretações de regimentos. Serão brevemente expostas as críticas doutrinárias e análises formuladas por juristas sobre casos específicos de impetração de mandado contra a tramitação de propostas e de projetos. A intenção é apresentar, ao final, um panorama dos argumentos lançados a favor do controle judicial preventivo e contra a jurisprudência do STF.

Todas as construções hermenêuticas que não conhecem impugnações ao processo legislativo fundadas nos dispositivos ou nas leituras dos regimentos internos, sob o argumento de consistirem em matéria *interna corporis* de análise exclusiva do Poder Legislativo, “perderam

sentido explicativo, em face da supremacia da Constituição”. Para Macedo (2007, p. 158), a força normativa da CRFB impõe-se a todos os Poderes públicos, que não mais poderiam pretender ser infensos ao controle da adequação constitucional de sua atividade. Da mesma maneira, aplicar-se-ia ao processo legislativo o princípio minoritário, que serviria de guia à fiscalização pelo STF do protocolo de formação da vontade das Casas legislativas. Além da supremacia constitucional e do princípio minoritário, a autora traz como parâmetros ao controle preventivo: o legítimo exercício das competências constitucionais, a obrigatoriedade das regras do processo legislativo constitucional e a defesa dos direitos públicos subjetivos e do estatuto constitucional das minorias políticas (MACEDO, 2007, p. 158).

Ainda de acordo com Macedo (2007), os regimentos internos das Casas legislativas encontrariam fundamento na CRFB, sobretudo no Capítulo I do Título IV, que é responsável pela disciplina do Poder Legislativo. Como consequência, a interpretação e a aplicação de normas regimentais deveriam ser realizadas de acordo com os fins constitucionalmente previstos, razão pela qual estariam submetidas ao controle judicial para evitar abusos de prerrogativa e lesões à ordem constitucional. Praticada lesão a direitos subjetivos, seja ou não por meio da aplicação de norma regimental, o ato não deve prevalecer sobre as garantias constitucionais. Considerar tais questões como de esfera *interna corporis*, próprias do Legislativo e imunes ao Judiciário, implica afronta à supremacia da CRFB, não importando se o Mandado de Segurança se fundamenta apenas em regimento. Concluindo, Macedo (2007, p. 161) argumenta que, “somente mediante conhecimento da matéria levada a juízo, poderá o Tribunal dizer se as Casas agiram no fiel desempenho de sua missão constitucional”.

Com base na doutrina dos direitos fundamentais de Robert Alexy, Bustamante e Bustamante (2016) vislumbram nos regimentos internos das Casas legislativas a estruturação do devido processo legislativo. Ainda que suas normas não sejam normas formalmente constitucionais, previstas diretamente no texto constitucional, os regimentos internos comportariam “normas de direito fundamental derivadas”, ou seja, normas que são fundamentadas diretamente no texto constitucional. Na medida em que dariam concretude ao devido processo legislativo delineado nos arts. 59 a 69 da CRFB, normas regimentais operam materialmente como normas constitucionais (BUSTAMANTE; BUSTAMANTE, 2016, p. 366), de forma que seu desrespeito seria, em última medida, ofensa ao princípio democrático e ao Estado Democrático de Direito quando respondida positivamente a seguinte pergunta: é possível cumprir a norma X, diretamente estatuída na Constituição, sem observar ao mesmo tempo a norma Y, prevista no regimento interno?

Como consequência, os autores criticam veementemente a jurisprudência do STF que justifica, em suposta homenagem à separação dos Poderes, o não conhecimento de violações às normas regimentais sob o pretexto de serem matérias *interna corporis*. No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.425/DF, o STF reconheceu a constitucionalidade de emenda que fora promulgada após votação e aprovação em duas sessões realizadas no mesmo dia, com menos de uma hora de intervalo entre ambas, afastando a violação ao art. 60, § 2º, da CRFB – que estabelece o intervalo mínimo de cinco dias entre as sessões. Para a Corte, a inconstitucionalidade formal deveria ser afastada por deferência ao legislador e por privilegiar o “diálogo institucional” em detrimento do “ativismo judicial” (BRASIL, 2013b).

Bustamante e Bustamante (2016) denunciam que, em matéria de controle do processo legislativo, o passivismo judicial do STF promove uma leitura equivocada das críticas ao ativismo judicial em dois momentos. Primeiro, ao transigir com desrespeito a normas regimentais sob o argumento de serem *interna corporis*, as críticas ao ativismo judicial depositam forte esperança sobre o processo legislativo, que a um só tempo fomentaria o debate constitucional e permitira uma deliberação franca e inclusiva (BUSTAMANTE; BUSTAMANTE, 2016, p. 364). Segundo, quanto ao conteúdo das próprias leis e emendas, a crítica ao ativismo judicial defende a prevalência das decisões legislativas razoáveis no âmbito da política e da justiça social, ainda que contrárias às convicções pessoais dos magistrados (BUSTAMANTE; BUSTAMANTE, 2016, p. 370).

A decisão do STF na ADI nº 4.425/DF foi criticada por Silva e Souza (2017) em termos bem semelhantes. Mesmo reconhecendo a desconfiança em relação à supremacia judicial, ou melhor, ao ativismo judicial, os auto-

res defendem ser papel do STF, na condição de Corte constitucional, “tutelar as regras do jogo democrático” (SILVA; SOUZA, 2017, p. 160). Ao não cumprir seu papel, deixando a interpretação e a aplicação dos regimentos internos ao livre arbítrio das Casas legislativas em atenção a uma suposta separação dos Poderes e à autorrestrrição judicial, a postura do STF é complacente com a utilização arbitrária e autoritária do regimento.

A jurisprudência do STF, segundo a crítica de Del Negri (2011), inviabilizou a possibilidade de interpretar a questão da matéria *interna corporis* sob a luz do devido processo constitucional. Em um Estado Democrático de Direito, o processo legislativo deve desenvolver-se em conformidade aos princípios constitucionais, de tal modo que a produção da lei seja empreendimento coletivo que envolva ampla participação política e respeite os direitos das minorias. Como critério para a gênese de leis democráticas, o devido processo constitucional deveria ser protegido na condição de direito dos cidadãos. O processo legislativo seria instituição apta a “assegurar a observância dos princípios democrático-constitucionais do contraditório e da simétrica e simultânea paridade entre os destinatários normativos (cidadãos) e seus representantes (partidos políticos)” (DEL NEGRI, 2011, p. 49).

Com apoio em Menelick de Carvalho Netto e Peter Häberle, autores que interpretam a Constituição como documento de autoria e de interpretação coletivas, Del Negri (2011) defende a superação da doutrina *interna corporis* por meio da possibilidade de o cidadão acompanhar e questionar decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo, o que, na doutrina de Pereira (2012, p. 189), “maximizaria os canais de participação popular no processo legislativo, como verdadeiros autores e destinatários das espécies normativas e de suas respectivas proposições”.

A inobservância de norma regimental, tanto da Câmara quanto do Senado, constitui desvio

procedimental que afronta os princípios do devido processo legal. Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que pressupõe ampla defesa e contraditório, todo ato deve sujeitar-se a controle que garanta adequação ao devido processo constitucional. Portanto, segundo Del Negri (2003, p. 105), “a atividade de construção, interpretação e aplicação do Regimento Interno é suscetível de irrestrito controle de constitucionalidade pela via processual de correções incessantes a tornar inconcebível a existência de matéria *interna corporis* invulnerável no Estado Democrático de Direito”.

Também recorrendo à noção de Estado Democrático de Direito apresentada por Habermas (2001), Oliveira (2000, p. 130) situa no controle preventivo “a garantia das condições processuais para o exercício da autonomia pública e da autonomia privada dos coassociados jurídicos, no sentido de equiprimordialidade e da inter-relação entre elas”. O autor, com Bahia e Nunes, voltaria a defender esse mesmo ponto de vista diante da impetração do MS nº 33.630/DF (BRASIL, 2015), que cuidava da questão das emendas aglutinativas no esforço da Câmara dos Deputados em reinstaurar o financiamento privado de campanha. Para os autores, o controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo deveria garantir um processo democrático de reforma constitucional com ampla e legítima participação popular (OLIVEIRA; BAHIA; NUNES, 2015).

O controle judicial preventivo terá por critério os dois objetivos principais do discurso legislativo, defende Carvalho (2002, p. 117). Em primeiro lugar, a materialização da exigência de racionalidade no processo de elaboração das leis, com a inclusão do mais amplo número de participantes e a observância da pretensão de correção. Em segundo, a deliberação e tomada de decisão em tempo hábil a enfrentar os problemas a que se destinam os resultados do processo

legislativo. Na prática, ambos os objetivos por vezes entram em rota de colisão, porque o primeiro “pressupõe a possibilidade de se problematizarem todos os ângulos e pontos de vista da questão material em exame, inclusive com a perspectiva de se questionarem as próprias regras do discurso”, e o segundo “impõe limites pragmáticos de tempo, de oportunidade e de matérias a serem submetidas à discussão” (CARVALHO, 2002, p. 117).

Ainda segundo Carvalho (2002), não é inverossímil a possibilidade de uma maioria parlamentar adotar medidas que dificultem ou até inviabilizem a participação de uma minoria “competente e combativa”. Logo, seria conveniente que as regras responsáveis por disciplinar o processo legislativo e proteger as minorias parlamentares fossem rígidas, de tal maneira que não estivessem sujeitas a flexibilizações quando pressionadas por exigências de ocasião. Pelo contrário, devem ser reforçadas quando o bloco majoritário se contrapõe ao minoritário, “uma vez que tal situação apresenta os maiores riscos de uma atuação política baseada no arbítrio, tendente ao esmagamento e à desconsideração das opiniões dissonantes” (CARVALHO, 2002, p. 117). A simples ameaça ao direito à participação importa a rejeição de qualquer empecilho ao exercício do controle preventivo.

Os regimentos internos, nas palavras de Bernardes Júnior (2009), cumprem a função de disciplinar o devido processo legislativo, garantindo as condições de comunicação e negociação necessárias a um debate público democrático. Com isso, vários de seus dispositivos “constituem comandos normativos densificadores de princípios de ordem constitucional” (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 109). A natureza normativa dos regimentos internos remete à circunstância de serem normas jurídicas veiculadas por resolução legislativa, submetidas ao devido processo legal e revestidas de força normativa – como previsto pelo art. 50, VII, da CRFB. Foram justamente nesse sentido as críticas feitas por Falcão (2015) não ao STF, mas sim ao Congresso Nacional quando da tentativa de derrubada do veto da Presidência da República à Lei dos *Royalties* em discordância com o Regimento. Nesse sentido, Falcão (2015, p. 170) declarou que “o Congresso exerce sua independência ao estabelecer seu regimento interno. Sozinho, decide seu processo, porém tem de respeitar direitos e garantias fundamentais”.

Reafirmando o caráter jurídico dos regimentos internos, não há como blindar violações às suas normas sob o pretexto de serem questão *interna corporis*, de acordo com Bernardes Júnior (2009). A discricionariedade do legislador compreende tão somente a margem para a escolha política que faz quando elege os objetivos a serem buscados pela coletividade, sem que haja qualquer espaço para desrespeito aos parâmetros que informam a atividade política. Novamente, semelhante foi a crítica de Falcão (2015,

p. 171), para quem “o regimento do Congresso é uma autolimitação de interesse não apenas do próprio Congresso; é uma garantia democrática para as minorias parlamentares, para os partidos políticos e sobretudo para os eleitores”.

Assim, pactuar com a concepção do processo legislativo como matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, infensa ao conhecimento judicial, deixa desprotegido o direito de ser regido por leis promulgadas ao fim de um processo legislativo adequado. Conclui Bernardes Júnior (2009, p. 112) que, “se a violação a esse direito promanar de má interpretação que se dê a dispositivo regimental, impõe-se que o Judiciário seja acionado para afastar tal antijuridicidade”.

4 Considerações finais

A doutrina brasileira sobre controle preventivo de constitucionalidade converge para a necessidade de ampliar a fiscalização do processo legislativo pelo Poder Judiciário. Ainda é imprescindível considerar a multiplicidade dos fundamentos presentes nos votos dos ministros do STF. Como base nas decisões analisadas, talvez seja possível arriscar que haja consenso sobre a possibilidade de fiscalização quando o trâmite de proposta de emenda ou projeto de lei desrespeitar os ritos expressamente delineados nos arts. 59 a 69 da CRFB. Esse consenso já não existe no que diz respeito ao controle por violação a cláusula pétrea, já que alguns dos integrantes da Corte, a exemplo de Rosa Weber, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, entendem que examinar a eventual ofensa ao art. 60, § 4º, da CRFB exigiria um juízo de valor sobre o conteúdo da proposta de emenda.

A única unanimidade é a falta de legitimidade ativa *ad causam* do cidadão, a quem restaria como possibilidade ainda em aberto – para provocar o Poder Judiciário a pronunciar-se acerca de afronta ao devido processo legislativo – o exercício do direito de petição previsto na alínea *a* do inc. XXXIV do art. 5º da CRFB. Trata-se de fresta a ser explorada a favor da promoção e concretização do direito fundamental de participação e interferência dos cidadãos na tomada de decisão mediante a apresentação em órgãos públicos de “pedidos, reclamações, representações, sugestões, reivindicações em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, em favor de interesses particulares ou do interesse público” (BONIFÁCIO, 2004, p. 24).

Entretanto, há esperança de que a corrente minoritária que despontou com a CRFB venha a tornar-se majoritária no STF. Sob fundamentos semelhantes, de determinadas resoluções consistirem somente em “interpretação da legislação eleitoral”, negava-se o controle de constitucio-

nalidade de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral com base em uma questionável diferenciação entre a natureza das resoluções – se primárias, caso inovassem no ordenamento jurídico; ou secundárias, caso dessem execução a uma lei –, ficando a critério do STF decidir qual a natureza da resolução no caso concreto. Hoje, a fiscalização de resolução é admitida pela Suprema Corte justamente por derivar diretamente da CRFB.

Resta saber se esse entendimento prevalecerá amanhã em relação ao processo legislativo e suas regras regimentais, que também derivam diretamente da CRFB.

Sobre os autores

Eneida Desiree Salgado é doutora e mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR, Brasil, com estágio de pós-doutoramento no Instituto de Investigaciones Jurídicas da Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, México, e no programa de pós-graduação em Ciência Política da UFPR, Curitiba, PR, Brasil; professora de graduação, mestrado e doutorado na UFPR, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: desisalg@yahoo.com.br

Eduardo Borges Espínola Araújo é mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil. E-mail: eduardo.bfr@me.com

Como citar este artigo

(ABNT)

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 79-104, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79

(APA)

Salgado, E. D., & Araújo, E. B. E. (2019). Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(224), 79-104. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79

Referências

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. *Direito de petição: garantia constitucional*. São Paulo: Método, 2004. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2013*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 2013a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4796328&ts=1553272959726&disposition=inline>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. [*Projeto de Lei nº 2.565, de 2011*]. Modifica as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932480&filename=PL+2565/2011. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.872, de 1997. Dispõe sobre a reclamação ao Supremo Tribunal Federal, no caso de descumprimento de preceito constitucional no processo legislativo, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 52, n. 77, p. 11.910-11.911, 9 maio 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1997.pdf#page=38>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.470], de 2012*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1026983&filename=PL+4470/2012. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, ano 50, n. 58, p. 6.038-6.041, 11 abr. 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1980*. Altera o título das disposições gerais e transitórias, estendendo os mandatos dos atuais prefeitos, vice-prefeitos e vereadores até 1982, imprimindo nova redação ao artigo 209. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 1980a.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 1980*. Prorroga mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 1980b.

_____. Câmara dos Deputados. [Proposta] de Emenda à Constituição nº 171, de 1993. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, ano 48, n. 179, p. 23.062-23.064, 27 out. 1993a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. [*Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007*]. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=516056&filename=PEC+182/2007. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação

e Informação, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Congresso Nacional. *Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 3, de 1993*. Fixa data para o início dos trabalhos de revisão da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993b.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1985b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. *Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Presidência da República. *Mensagem nº 1.807, de 3 de dezembro de 1999*. [Veto a dispositivos da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9882-3-dezembro-1999-369889-veto-19051-pl.html>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.425/DF*. Direito constitucional. Regime de execução da Fazenda pública mediante precatório. Emenda Constitucional nº 62/2009. Inconstitucionalidade formal não configurada [...]. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux, 14 de março de 2013b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5067184>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754/RJ*. Agravo regimental. Mandado de segurança. Liminar: (in)deferimento. Preliminar. Objeto do pedido. Decisão do Congresso Nacional. Interpretação do Regimento Interno. Matéria *interna corporis*. Hipótese de não-conhecimento [...]. Agravante: Presidente do Congresso Nacional. Agravado: Luiz Alfredo Salomão e outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Francisco Rezek, 7 de outubro de 1993c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325619>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança 31.951/DF*. Agravo regimental em mandado de segurança. Ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Forma de convocação de reunião de comissão. Interpretação de dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados. Ato *interna corporis*, não sujeito ao controle judicial. Não cabimento do *writ*. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento [...]. Agravante: Jean Wyllys de Matos Santos e outros. Agravado: Presidência da Câmara dos Deputados; Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de agosto de 2016a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11571541>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 20.257/DF*. Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de

emenda constitucional que a impetração alega ser tendente à abolição da República [...]. Impetrante: Itamar Augusto Cautiero Franco; Antonio Mendes Canale. Autoridade coatora: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Min. Décio Miranda, 8 de outubro de 1980c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 20.471/DF*. Mandado de segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. *Interna corporis*. Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*. Pedido de segurança não conhecido. Impetrante: Airton Sandoval Santana. Autoridade coatora: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Francisco Rezek, 19 de dezembro de 1984. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85165>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 22.503/DF*. Mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de emenda constitucional. Alegação de violação de diversas normas do Regimento Interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal [...]. Impetrante: Jandira Feghali e outros; Sandra Meira Starling e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Marco Aurélio, 8 de agosto de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 24.356/DF*. Constitucional. Mandado de segurança. Atos do Poder Legislativo: controle judicial. Ato *interna corporis*: matéria regimental. I. – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo [...]. Impetrante: Eduardo Werneck. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados; Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Carlos Velloso, 13 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86123>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 24.831/DF*. Comissão Parlamentar de Inquérito – direito de oposição – prerrogativa das minorias parlamentares – expressão do postulado democrático – direito impregnado de estatura constitucional – instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI [...]. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de junho de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 26.441/DF*. Mandado de segurança – questões preliminares rejeitadas – pretendida incognoscibilidade da ação mandamental, porque de natureza *interna corporis* o ato impugnado – possibilidade de controle jurisdicional dos atos de caráter político, sempre que suscitada questão de índole constitucional [...]. Impetrante: Antônio Carlos Pannunzio e outros; Fernando Coruja; Onyx Lorenzoni. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados; Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 25 de abril de 2007b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 26.602/DF*. Constitucional. Eleitoral. Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Arts. 14, § 3º, V e 55, I a VI da Constituição. Conhecimento do mandato de segurança, ressalvado entendimento do relator [...]. Impetrante: Partido Popular Socialista – PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Eros Grau, 4 de outubro de 2007c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 26.603/DF*. Mandado de segurança – questões preliminares rejeitadas – o mandado de segurança como processo documental e a noção de direito líquido e certo – necessidade de prova pré-constituída – a compreensão do conceito de autoridade coatora, para fins mandamentais [...]. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Impetrado: Presidente da Câmara dos

Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de outubro de 2007d. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 26.604/DF*. Direito constitucional e eleitoral. Mandado de segurança impetrado pelo Partido Democratas – DEM contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Natureza jurídica e efeitos da decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE na Consulta n. 1.398/2007 [...]. Impetrante: Democratas. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 4 de outubro de 2007e. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 28.213/DF*. Mandado de segurança, com pedido de medida liminar, em face de decisão proferida pela senadora Serys Marly Shlessarenko, 2ª Vice-Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal, que não recebeu recurso interposto contra decisão do Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar [...]. Impetrante: José Nery Azevedo e outros. Impetrado: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Min. Eros Grau, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2828213%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y4rgv9x2>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Constitucional. Processo legislativo. Projeto de lei. Veto presidencial. Congresso Nacional deliberação. Mandado de segurança. Perda superveniente do objeto. *Writ* prejudicado. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrado: Congresso Nacional; Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de agosto de 2013c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2831816%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ydZX5qd4>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 31.951/DF*. Mandado de segurança. Ato *interna corporis*. Interpretação de dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados. Forma de convocação de reunião de comissão. Ato não sujeito ao controle judicial. Não cabimento do *writ*. Precedentes. Impetrante: Jean Wyllys de Matos Santos e outros. Impetrado: Presidência da Câmara dos Deputados; Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux, 10 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2831951%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y5v7x89t>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 32.033/DF*. Constitucional. Mandado de segurança. Controle preventivo de constitucionalidade material de projeto de lei. Inviabilidade [...]. Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki, 20 de junho de 2013d. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.562/DF*. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por treze senadores da República contra ato do Presidente do Senado Federal, que determinou o envio do Projeto de Lei 79/2016 à sanção presidencial, “sem que o Plenário o tenha apreciado, em clara afronta ao art. 58, § 2º, I da CF” [...]. Impetrante: Thieres Pinto de Mesquita Filho e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2834562%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y3lfb8vx>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.530/DF*. Direito constitucional. Mandado de segurança. Interesse de parlamentar à observância do devido processo legislativo constitucional. Controle preventivo de constitucionalidade admitido [...]. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Interessado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de

dezembro de 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Presidência). *Medida Cautelar no Mandado de Segurança 23.087/SP*. Impetrante: José Paulo Coutinho de Arruda. Impetrado: Presidente do Senado Federal; Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2823087%29%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/y24ldax7>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar no Mandado de Segurança 33.630/DF*. 1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Adalberto Galvão e outros sessenta deputados federais contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Consentino da Cunha, ao colocar em votação, em 27.5.2015, a Emenda Aglutinativa nº 28 à Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007 [...]. Impetrante: Carmen Emília Bonfá Zanotto e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 16 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2833630%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y7cq4skq>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Regimento interno*: atualizado até a Emenda Regimental n. 52/2009. Brasília, DF: STF, Secretaria de Documentação, 2019b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda de Godoi. Jurisdição constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimento e o ativismo substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 346-388, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.17530>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17530>. Acesso em: 16 ago. 2019.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado democrático de direito*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

DEL NEGRI, André. *Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

_____. *Processo constitucional e decisão interna corporis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FALCÃO, Joaquim. *O Supremo: compreenda o poder, as razões e as consequências das decisões da mais alta corte do judiciário no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: _____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligman-Silva. São Paulo: L. Mundi, 2001. p. 75-142.

MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178422/A%20legitimidade%20e%20a%20extens%20do%20controle%20judicial.pdf?sequence=7>. Acesso em: 16 ago. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NUNES, Dierle. Câmara violou a Constituição ao votar novamente financiamento de campanhas. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 4 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-04/camara-violou-constituicao-votar-financiamento-campanhas>. Acesso em: 16 ago. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Jurisdição constitucional do processo legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, Adriana Campos; SOUZA, Rafael Costa de. O Supremo Tribunal Federal e o processo legislativo constitucional: análise crítica da postura passivista procedimental adotada no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 36, p. 146-163, ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73148>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/73148>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. A emenda e o Supremo. *Valor Econômico*, [s. l.], 3 maio 2013. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniaio/3109808/emenda-e-o-supremo>. Acesso em: 16 ago. 2019.

TAYLOR, Matthew M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

TELES FILHO, Eliardo. Suspensão de trâmite de PL não deveria surpreender. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 11 maio 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-mai-11/observatorio-constitucional-suspensao-tramite-pl-nao-deveria-surpreender>. Acesso em: 16 ago. 2019.

TUSHNET, Mark V. Alternative forms of judicial review. *Michigan Law Review*, [s. l.], v. 101, n. 8, p. 2.781-2.808, 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=facpub>. Acesso em: 16 ago. 2019.

UNITED STATES. Supreme Court. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803). First Party: William Marbury. Second Party: James Madison, Secretary of State. February 23, 1803. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>. Acesso em: 16 ago. 2019.